

LUIGI FADIGA *

GLI ENTI AUTORIZZATI NELLA CONVENZIONE DELL'AJA
E NELLA LEGGE 1983/184

1. Adozione e intermediazione

Se volessimo trovare nelle pieghe della legge 1983/184 una denominazione migliore e una definizione più chiara degli enti autorizzati, la nostra ricerca andrebbe delusa. Quella brutta espressione, introdotta dal legislatore del 1998 in sede di modifica della legge 1983 n. 184 a seguito della ratifica della Convenzione de L'Aja e necessariamente utilizzata nel titolo di questa relazione, non ha sinonimi. Gli enti autorizzati non hanno un nome proprio, ma sono indicati con una lunga e faticosa perifrasi: sono “*gli enti di cui all'art. 39 ter*”. Così infatti si esprime la legge che li ha istituiti, quando deve farvi riferimento. Ma se andiamo a leggere la norma alla quale veniamo indirizzati, vale a dire l'art. 39 *ter* della l. 1983 n. 184 come modificata dalla l. 1998 n. 476, la nostra curiosità rimane intatta. Quell'articolo infatti elenca minuziosamente i requisiti necessari e sufficienti per ottenere l'autorizzazione, ma si guarda bene dal fornire definizioni o dal dare un nome alla nuova creatura. Ed anche l'art. 31, quello che ne determina le competenze, evita di chiamarli per nome.

Precedentemente, nel suo testo originario, la legge 1983/184 era un po' più chiara. In un apposito articolo, l'art. 38, si stabiliva infatti che “*il Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia, può autorizzare enti pubblici o altre organizzazioni idonee allo svolgimento delle pratiche inerenti all'adozione di minori stranieri*”. Si trattava dunque di due possibili soggetti: enti pubblici (e qui, dal punto di vista giuridico, l'espressione è abbastanza chiara), oppure private “*organizzazioni*”. La genericità dei termini non metteva in ombra l'alternativa pubblico/privato né la priorità del primo termine dell'elencazione, e, sia pure in maniera un po' rude, con un linguaggio più adatto alle agenzie automobilistiche, lo scopo fondamentale di

* Presidente della Sezione Minori e Famiglia della Corte d'Appello di Roma.

quegli organismi era definito chiaramente: svolgere le “pratiche” necessarie per l'adozione.

Nonostante ciò, la genericità rimaneva: segno evidente di una resistenza psicologica del legislatore a chiamare quei soggetti con il loro vero nome: intermediari dell'adozione. Ma si tratta di resistenze ingiustificate. Non c'è (può non esserci) niente di male, a svolgere attività di mediazione nell'adozione, come non c'è (può non esserci) niente di male a svolgere attività analoghe in materia di matrimoni. Si tratta in buona sostanza di far incontrare delle persone che si cercano senza conoscersi, e che vorrebbero incontrarsi perché hanno bisogno le une delle altre. Ma, fra persone adulte, si tratta di un'attività meramente eventuale, sussidiaria e non indispensabile. E, per di più, ciascuna delle due parti può cercarsi un intermediario di propria fiducia.

Tutto è diverso invece quando l'adottando è minorenne. Qui, l'intervento di un soggetto terzo è assolutamente necessario, perché il minorenne, per natura e per legge, è un soggetto che non può mettersi a cercare da solo la persona di cui ha bisogno, e cioè il nuovo genitore. Da solo, non può scegliersi neanche l'intermediario. E anche quando l'incontro è avvenuto, non sempre il minorenne adottando è in grado di esprimere il suo gradimento per l'adottante, e tanto meno il suo consenso. Se si tratta di un neonato o di un bambino piccolissimo, occorre che la sua volontà reale o presunta o quanto meno la sua accettazione siano mediate ed espresse da un soggetto adulto. Dunque, l'adozione dei minorenni è un fenomeno che si svolge necessariamente con una intermediazione, fosse anche l'intermediazione del genitore: ed è un'intermediazione a senso unico, nel senso che la persona o l'organismo che mette in contatto tra loro adottando e aspiranti adottanti è incaricata da questi ultimi e mai dal primo. Essa perciò, solitamente, ceca di soddisfare le richieste di una sola delle due parti, quella che gli ha conferito l'incarico: vale a dire gli aspiranti genitori adottivi.

A ben vedere, anche nell'adozione nazionale esiste un intermediario che mette in contatto il bambino abbandonato e i gli aspiranti genitori adottivi: è il tribunale per i minorenni. Ho fatto questo paradosso per sottolineare un concetto da cui discende una conseguenza importante: se la intermediazione nell'adozione dei minori è attività di fatto necessaria, ciò significa che quando si parla di *fai da te* nell'adozione si rischia di cadere in un equivoco: il vero *fai da te*, nell'adozione dei minori, non esiste e non c'è mai stato. E dunque, quando diciamo che la ratifica della Convenzione de L'Aja ha posto fine al *fai*

da te nell'adozione internazionale, diciamo una cosa inesatta e fuorviante, perché anche prima della legge 31.12.1998 n. 476 le adozioni internazionali si facevano con l'intervento di terzi, che cercavano e proponevano un bambino agli aspiranti genitori. La differenza fra prima e dopo è che l'intermediazione attuale è obbligatoria e certificata, mentre prima era libera e poteva essere svolta (o meglio, veniva svolta) da chiunque.

Il problema allora è un altro: quale intermediazione è buona, e quale è cattiva? Quale va favorita o permessa, e quale va contrastata o vietata? Nell'adozione internazionale di minorenni, sono numerosi i tipi di intermediazione possibili. Se riflettiamo un momento, possiamo pensare a un soggetto che cerca un intermediario nel proprio paese, oppure direttamente nel paese straniero prescelto. Oppure, possiamo pensare a un mediatore singolo (la buona suora; il conoscente emigrato; un losco trafficante) o a un'organizzazione specializzata, anche quella di cui parlava poco fa il professor Polidori nella sua interessantissima relazione: un'organismo con quaranta persone, con lo staff e col manager e con la banca dati. E possiamo pensare a un intermediario pubblico o a un intermediario privato; oppure a un intermediario dalle competenze garantite da una certificazione ufficiale di qualità, o a un intermediario magari abilissimo, ma privo di qualsiasi riconoscimento ufficiale.

2. Intermediazione e Convenzione de L'Aja

La Convenzione de L'Aja affronta il problema in maniera pragmatica, e disegna un meccanismo che ruota intorno alle Autorità centrali, considerate il principale attore dell'adozione internazionale. Il principale, non l'unico. Infatti, a differenza di altre convenzioni che prevedono autorità centrali a competenza funzionale ed esclusiva, la Convenzione sull'adozione internazionale consente che altri soggetti possano, secondo la legislazione interna, affiancare in determinate funzioni l'Autorità centrale. In via ordinaria, è l'autorità centrale del paese di accoglienza che svolge direttamente compiti di intermediazione e che ha il compito di ricevere le domande degli aspiranti genitori adottivi e di trasmetterle all'autorità centrale del paese d'origine perché possa essere congiuntamente studiato e proposto il miglior abbinamento adottanti/adottando. Tuttavia, l'art. 9 della Convenzione consente che tali compiti possano essere svolti dall'autorità centrale non solo diretta-

mente, ma anche per il tramite di pubbliche autorità o di altri soggetti debitamente accreditati. Questi soggetti sono chiamati dalla Convenzione *bodies* nel testo inglese, *organismes* in quello francese, termini che nella traduzione italiana pubblicata nella Gazzetta Ufficiale sono resi con l'accezione "organismi".

Molto realisticamente, il Rapporto esplicativo allegato alla Convenzione riconosce che "*secondo l'esperienza la maggior parte degli abusi nell'adozione internazionale deriva dall'intervento di tali intermediari*". Ma con pari franchezza spiega che durante i lavori preparatori si è reso necessario un compromesso, lasciando agli stati contraenti il potere di consentirne l'intervento a determinate condizioni. Non si poteva infatti ignorare un fenomeno così diffuso, presente non soltanto nei paesi di destinazione ma anche nei paesi di origine, dove le funzioni di intermediazione sono molto spesso svolte da gruppi organizzati di genitori adottivi che si avvalgono dei contatti e delle conoscenze frutto della loro personale esperienza. La Convenzione ha scelto quindi una via intermedia, quella cioè del riconoscimento obbligatorio degli organismi di intermediazione (art. 9 comma 1) e della vigilanza dello stato sulla loro attività (art. 11 lettera c).

Perché un ente possa legittimamente operare, la prima condizione, inderogabile, è dunque l'esistenza di un provvedimento autorizzativo. Per la verità la Convenzione non usa il termine *autorizzazione* in nessuno dei suoi due testi ufficiali. Il testo inglese parla di organismi *duly accredited*, quello francese di organismi *dûment agréés*. La traduzione italiana, decisamente sbagliata, parla di organismi *debitamente abilitati*. Una traduzione corretta avrebbe dovuto dire organismi *debitamente accreditati*, o *debitamente riconosciuti*. Dal canto suo, come abbiamo visto, la legge 31.12.98 n. 476 parla di enti autorizzati, e questa è la terminologia maggiormente in uso in Italia nella pratica dei tribunali. Ma quale che sia la natura giuridica del provvedimento, la Convenzione non lascia dubbi: non è consentito ad un organismo "non autorizzato" svolgere opera di intermediazione nell'adozione internazionale.

I requisiti per ottenere il riconoscimento (o accreditamento, o autorizzazione che dir si voglia) sono indicati negli artt. 10 e 11 della Convenzione. L'ente che la richiede deve possedere la comprovata capacità di svolgere le funzioni che gli saranno attribuite; non deve avere scopo di lucro (concetto ripreso e chiarito nell'art. 32 della convenzione); deve essere diretto e gestito da persone qualificate per l'integrità morale e per la preparazione o esperienza nel campo dell'adozione internazionale; deve essere soggetto alla vigilanza dell'autorità com-

petente. Come sottolinea il Rapporto esplicativo, non è richiesto il requisito della personalità giuridica. Ciò è fatto palese dal termine volutamente generico “organismi” usato dalla convenzione. È invece necessario (art. 12) che l'ente sia autorizzato tanto dalle autorità del paese di accoglienza quanto da quelle del paese di origine ove intende operare.

Le funzioni dell'autorità centrale che possono essere svolte da un ente riconosciuto sono tutte quelle indicate nel capo IV della Convenzione. Vale a dire, dalla parte del paese di accoglienza tutto ciò che riguarda gli aspiranti adottanti; dalla parte del paese di origine tutto ciò che riguarda il bambino da adottare. E quindi, rispettivamente: la ricezione della domanda di adozione, la conseguente istruttoria e la trasmissione all'autorità centrale (o all'ente autorizzato) del paese di origine con dettagliata relazione e proposte (artt. 14 e 15); l'individuazione del bambino, l'accertamento della sua adottabilità, la trasmissione dei suoi dati all'autorità centrale (o all'ente autorizzato) del paese di accoglienza con dettagliata relazione e proposte (art. 16); la ricezione del consenso degli aspiranti adottanti alla proposta di abbinamento e l'accordo delle due autorità centrali (o dei due enti autorizzati) circa la conclusione del progetto adottivo (art. 17 lett. c); ogni altra attività diretta al sicuro trasferimento del bambino dal paese di origine a quello di accoglienza (artt. 18 e 19) e alla vigilanza sul suo inserimento nella famiglia adottante (artt. 20 e 21).

Non c'è traccia invece, nella Convenzione, dei servizi sociali locali. Ciò si spiega col fatto che l'attribuzione a questi di un ruolo specifico nel procedimento adozionale avrebbe messo in gravi difficoltà i paesi che di servizi sono privi, e tra questi in particolare molti paesi d'origine. La nostra legge di ratifica invece, come vedremo, assegna ai servizi locali un ruolo determinante, in stretta collaborazione con gli enti autorizzati. Il meccanismo della Convenzione è complesso, ma il suo scopo è chiaro: far sì che l'incontro adottandi/adottando sia il frutto non di una privata ricerca, ma di uno studio congiunto fra chi conosce le caratteristiche degli adottanti (e cioè l'ente del paese di accoglienza) e chi conosce le esigenze del bambino da adottare (e cioè l'ente del paese di origine). Spetta al Paese di accoglienza garantire la validità astratta degli aspiranti adottanti; spetta a quello d'origine garantire che il bambino è legalmente adottabile; spetta ad entrambi, insieme, lo studio la valutazione e la scelta del migliore abbinamento, da effettuarsi nel preminente interesse del minore e nel rispetto del principio di sussidiarietà.

3. L'intermediazione in Italia prima della Convenzione de L'Aja

In Italia, dalla legge del 1967 sull'adozione speciale dell'infanzia abbandonata (l. 1967 n. 431) fino alla legge 1983 n. 184, lo Stato si era disinteressato dell'adozione internazionale, ancora allo stato nascente e numericamente modesta. Ma anche dopo, dal 1983 in poi e fino all'entrata in vigore della legge di ratifica 1998 n. 476, siamo andati avanti per molti anni con il sistema della intermediazione libera, nel senso che la legge si disinteressava delle modalità con le quali gli aspiranti genitori adottivi cercavano il bambino. La ricerca poteva essere affidata ad un soggetto qualsiasi, persona singola od organizzazione, italiana o straniera, qualificata o non qualificata; oppure anche a un'organizzazione dalle capacità certificate e controllate dallo Stato: ma questa era l'eccezione e non la regola.

Questa novità, come abbiamo visto, fu introdotta dalla legge 1983 n. 184 con quell'art. 38 di cui ho parlato prima: quello delle "pratiche". Un decreto ministeriale di poco successivo, il D.M. 28.6.1985 intitolato "Principi e criteri per il rilascio dell'autorizzazione", dava correttamente una interpretazione non restrittiva alla burocratica definizione dell'art. 38. Esso infatti stabiliva nella premessa che nel concetto di "svolgimento di pratiche inerenti all'adozione" rientrava *"ogni attività diretta a fornire assistenza ai fini dell'adozione internazionale, inclusi i contatti con enti, organizzazioni o persone legalmente operanti nei paesi di provenienza del minore, nel rispetto dei principi della legge."*

Il decreto del 1985 era in complesso un buon decreto, e conteneva *in nuce* molte delle funzioni che saranno poi attribuite agli enti dalla legge 1998 n.476. Tuttavia, nonostante la validità di fondo, diversi fattori ne hanno vanificato l'efficacia. Uno certamente va attribuito alla lunghezza delle procedure di autorizzazione, inutilmente complicate dall'esigenza di ottenere il riconoscimento della personalità giuridica, requisito saggiamente soppresso dalla legge 1998 n. 476. Un secondo fattore, determinante, va individuato nella interpretazione lassista dell'art. 38 della legge, secondo la quale l'autorizzazione non poteva considerarsi obbligatoria: per cui l'attività di intermediazione nell'adozione internazionale doveva considerarsi lecita o quanto meno consentita anche in mancanza di autorizzazioni e controlli.

Così, alla fine del 1986 – e dunque dopo tre anni dall'entrata in vigore della legge 1983 n. 184 – solamente quattro enti avevano chiesto ed ottenuto l'autorizzazione per l'intero territorio nazionale, ed un

quinto ente per il solo triveneto. Negli anni successivi le domande di autorizzazione furono limitatissime, tanto che, dodici anni dopo l'entrata in vigore dell'art. 38, quando l'Italia nel novembre del 1995 decise di firmare la Convenzione de L'Aja, gli enti autorizzati ad operare a livello nazionale erano appena dieci, di cui cinque nell'Italia settentrionale, quattro nell'Italia centrale, uno soltanto nell'Italia meridionale, nessuno nell'Italia insulare. Non per questo nel Sud e nelle Isole non si facevano adozioni internazionali: ma si facevano in massima parte col tramite di organismi che non avevano chiesto l'autorizzazione ministeriale.

La scarsità delle richieste di autorizzazione sotto il vigore della vecchia disciplina era sintomatica del diffuso disinteresse degli organismi privati per il riconoscimento ufficiale previsto dall'art. 38. Ed in effetti, se la loro attività era da ritenersi consentita, ben poche ragioni rimanevano per sottoporsi volontariamente ai controlli previsti nel decreto ministeriale del 1985. E ben poche ragioni per ricorrere all'opera degli enti autorizzati avevano gli aspiranti adottanti. La mediazione dei pochi enti autorizzati, svolta secondo protocolli tecnici rigorosi e livelli etici elevati, e soggetta a controllo dell'autorità, comportava ulteriori esami e lunghi tempi di attesa e, soprattutto, agiva nell'interesse dei minori. La mediazione libera (vale a dire, non autorizzata) non aveva di questi vincoli. Poteva cercare i minori là dove erano più facili da trovare, prometteva attese brevi, e otteneva rapidi successi. In un'ottica di mercato, non c'era motivo che le cose andassero diversamente.

4. La situazione all'entrata in vigore della Convenzione

Per tutte queste ragioni, fino all'entrata in vigore della l. 1998 n. 476, il ruolo degli enti autorizzati ai sensi del D.M. 28 giugno 1985 fu importante sul piano qualitativo ma assai modesto sul piano quantitativo. Secondo le stime del ministero della giustizia, nel 1994 le adozioni internazionali fatte per loro tramite erano infatti appena il 16% del totale, e ancora nel 1996 non raggiungevano un terzo. Tutto il resto, vale a dire l'84% delle adozioni internazionali italiane, era costituito dalle cosiddette adozioni "fai da te": o meglio, da adozioni internazionali effettuate col tramite di privati intermediari, non autorizzati e non controllati dallo Stato.

Quella situazione, passivamente subita dai competenti uffici mini-

steriali, colpevolmente ignorata e non di rado favorita a livello politico perché produttrice di consenso, ha finito per incidere profondamente su tutto il fenomeno adottivo, determinando nei fatti un progressivo scostamento delle finalità dell'adozione internazionale da quelle della nazionale. Quest'ultima, interamente gestita dall'autorità giudiziaria, aveva conservato intatto il suo carattere pubblicistico e la sua finalità di dare una famiglia a un minore in abbandono. La prima, gestita per oltre due terzi da un sottobosco di intermediari non autorizzati e privi di controllo, aveva finito per assumere forti connotazioni privatistiche, dove i desideri degli aspiranti genitori adottivi non di rado venivano anteposti all'interesse del minore. Se questa affermazione dovesse sembrare azzardata, si rilegga la giurisprudenza di legittimità tra la fine degli anni ottanta e i primi anni novanta, in tema di età degli adottanti: vera e propria "giurisprudenza di sanatoria", che forzava la legge per evitare dolorose fratture nei frequenti casi di adozioni straniere non conformi ai requisiti della nostra normativa.

Qualche ulteriore dato statistico, semplificato e ridotto all'osso, può meglio illustrare la situazione esistente alla vigilia dell'entrata in vigore della legge 31.12.1998 n. 476 di ratifica della Convenzione de L'Aja. Delle circa 3000 adozioni internazionali effettuate in un anno, appena 500 avvenivano per il tramite di enti autorizzati a norma del vecchio art. 38 della legge 1983 n. 184. Il 77% dei bambini adottati annualmente (vale a dire, 2.200) proveniva da paesi dell'Est Europa: ma tra questi, appena il 17% veniva dai due soli paesi di quell'area geografica aderenti alla Convenzione de L'Aja (Romania, Polonia). Nessun intermediario autorizzato esisteva per la Federazione Russa, l'Ucraina, la Bielorussia, la Bulgaria e la Moldavia, paesi che non avevano neppure firmato la Convenzione ma da cui proveniva il 60% dei bambini adottati nell'Est Europa. Sul totale delle adozioni internazionali effettuate nell'anno, due terzi riguardavano bambini provenienti da paesi non aderenti alla Convenzione de L'Aja, e appena un terzo da paesi che erano parti della Convenzione.

Subito prima e subito dopo l'approvazione della legge 31.12.98 n. 476, le domande di autorizzazione ebbero una brusca accelerazione, riproducendo perfettamente il fenomeno cui si assiste in campo edilizio o fiscale quando è imminente una sanatoria o un condono. D'altra parte, i competenti uffici ministeriali, invece di sospendere le procedure in attesa dell'entrata in vigore della nuova normativa, non lesinarono affatto le autorizzazioni con la vecchia normativa, ed anzi largheggiarono, senza considerare che la nuova legge stava per richiedere

nuovi e più rigorosi requisiti. E così, in tre anni appena, i dieci enti autorizzati divennero 31, di cui ben 26 con autorizzazione per l'intero territorio nazionale: contribuendo a compromettere in maniera rilevante la possibilità di fare ordine nel settore.

A questo difficile quadro doveva porre rimedio la nuova normativa, dettata per riportare l'adozione internazionale sugli stessi binari qualitativi ed etici dell'adozione nazionale. Come vedremo, questo obiettivo non è stato raggiunto, e a mio parere è molto dubbio che sia ancora raggiungibile.

5. Gli enti autorizzati e la legge 31.12.1998 n. 476

Gli organismi di intermediazione (gli "*enti autorizzati*") disegnati dal legislatore del 1998 sono qualcosa di ben diverso da quelli previsti nel vecchio art. 38 della legge 1983 n. 184 e, rispetto alle caratteristiche degli organismi previsti dalla Convenzione de L'Aja, presentano delle importanti peculiarità. Su alcune di queste è opportuno soffermarci.

Si tratta anzitutto di organismi necessari, dotati di legittimazione esclusiva. Nessuna adozione internazionale di minorenni può essere efficace in Italia se non effettuata per loro tramite (le ipotesi di cui agli art. 31 comma 2 e 36 comma 4 sono del tutto residuali). Non così nella Convenzione, che come abbiamo visto prevede (art. 9) la possibilità di un intervento diretto delle autorità centrali nel procedimento di adozione. Essi inoltre, diversamente da quanto previsto nella disciplina precedente, hanno l'obbligo di accettare l'incarico loro conferito dagli aspiranti adottanti muniti di decreto di idoneità, che altrimenti non potrebbero nemmeno iniziare la procedura. La Convenzione de L'Aja su questo punto tace: ma il suo silenzio è giustificato dalla diversità del sistema, che come si è detto prevede anche la possibilità di un intervento diretto dell'autorità centrale. Ed anzi, come detto sopra, proprio questa è l'ipotesi considerata normale: l'art. 14 della Convenzione stabilisce infatti che chi desidera adottare un bambino abitualmente residente in un altro Stato membro deve rivolgersi all'Autorità centrale del proprio paese.

Secondo la Convenzione de L'Aja (art. 15), anche l'accertamento e l'attestazione dell'idoneità ad adottare degli aspiranti genitori è ordinariamente una funzione dell'Autorità centrale del paese di accoglienza, oppure (in applicazione dell'art. 22) di un'altra pubblica autorità, op-

pure dell'organismo di intermediazione autorizzato. La nostra normativa ha fatto largo uso delle alternative rese possibili dall'art. 22 della Convenzione, attribuendo la competenza all'accertamento dell'idoneità all'autorità giudiziaria minorile ed escludendo quindi l'ente autorizzato da questa fase. In compenso, ed in base all'art. 29 bis della nostra legge, l'ente autorizzato viene fortemente coinvolto dai servizi socioassistenziali locali nelle precedenti fasi di informazione-formazione degli aspiranti genitori adottivi e in quella della post-adozione (art. 31 comma 3 lett. *m*). La nostra legge dunque, diversamente dalla Convenzione de L'Aja, crea un sistema composito dove il tribunale, i servizi locali e gli enti autorizzati collaborano tra loro per il raggiungimento del medesimo scopo: garantire al bambino straniero abbandonato la migliore coppia possibile di genitori adottivi.

I requisiti di competenza tecnica, assenza di scopo di lucro, alto livello etico; formazione od esperienza in materia di adozione internazionale; supervisione e controllo pubblico previsti dalla Convenzione (art. 10 e 11), sono fedelmente riprodotti negli artt. 39 ter, lettere *a*) *b*) e *d*) della nostra legge. Essa tuttavia ne aggiunge altri tre, di grande rilievo: l'aggancio dell'ente di intermediazione al territorio (lettera *c*); il divieto di discriminazioni ideologiche o religiose nei confronti degli aspiranti genitori adottivi (lett. *e*); l'obbligo di impegnarsi in attività di promozione dei diritti dei minori nei paesi di provenienza, per la piena attuazione del principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale (lett. *f*).

Per di più, la nostra legge attribuisce all'ente di intermediazione compiti di natura pubblicistica, come quello di certificazione delle date di inserimento del minore nella famiglia adottante, della durata dell'assenza dal lavoro del genitore adottivo, dell'ammontare delle spese sostenute per la procedura ai fini delle agevolazioni fiscali previste per i genitori adottivi.

Con riferimento al vecchio testo dell'art. 38 della legge 1983 n. 184, va notato che l'art. 39 ter introdotto dalla legge 1998 n. 476, non nomina più gli "enti pubblici" tra i soggetti che possono svolgere l'attività di intermediazione. Questa esclusione potrebbe far pensare che il legislatore abbia voluto privilegiare per questa funzione l'area del cosiddetto privato sociale, limitando l'intervento del settore pubblico ai soli compiti di autorizzazione e vigilanza. Ma sarebbe un'interpretazione errata. Infatti, l'art. 39 bis comma 2, che immediatamente precede quello appena commentato, prevede che le regioni e le province autonome possano istituire un apposito servizio pubblico per

l'adozione internazionale, purché sia in possesso degli stessi requisiti. In tal modo, intervento privato e intervento pubblico a livello locale sono entrambi previsti con parità di compiti e di ruoli.

Infine, e con riferimento alla Convenzione de L'Aja: mentre le Autorità centrali e gli organismi autorizzati della Convenzione operano solo tra i paesi che l'hanno ratificata, i nostri enti di intermediazione possono essere autorizzati ad operare in un qualunque paese del mondo, anche se della Convenzione non è parte. Il nostro legislatore infatti non ha osato limitare l'adozione internazionale ai soli paesi membri della Convenzione o a quelli legati all'Italia da convenzioni bilaterali simili, ma, con scelta più imprudente che coraggiosa, l'ha mantenuta possibile anche con quei paesi non aderenti alla Convenzione de L'Aja né firmatari di accordi bilaterali, e quindi con quei paesi dove più difficile è ottenere il rispetto delle garanzie assicurate dalla Convenzione.

6. Enti autorizzati, servizi sociali e territorio

È opportuno soffermarci un momento sul requisito della territorialità dell'ente di intermediazione previsto dall'art. 39 ter lettera c) della legge, il quale stabilisce che al fine di ottenere l'autorizzazione gli enti debbano disporre di un'adeguata struttura organizzativa *“in almeno una regione o provincia autonoma in Italia”*, e *“delle necessarie strutture personali per operare nei paesi stranieri nei quali intende agire.”* Quest'ultimo inciso va posto inoltre in correlazione con il requisito di cui alla lettera f), vale a dire con l'impegno ad operare per l'attuazione del principio di sussidiarietà.

Risulta evidente da tutto questo la volontà del legislatore di agganciare l'attività dell'ente alla realtà territoriale interna ed esterna, così da creare non una specie di agenzia di viaggi contattabile via Internet, bensì un organismo impegnato nel campo sociale e quindi strettamente collegato con l'ambiente in cui opera, con i suoi servizi assistenziali e con i suoi abitanti. Il riferimento ad *“almeno una regione”*, che non avrebbe senso isolatamente considerato, acquista un significato pregnante se posto in relazione con le numerose norme che prevedono un'interazione fra servizi locali, enti autorizzati e tribunale per i minorenni.

Profonde infatti sono le innovazioni portate dalla legge 1998 n. 476 in tema di competenze istituzionali e di rapporti fra servizi locali,

enti autorizzati ed autorità giudiziaria minorile. Infatti, mentre nulla diceva al riguardo la precedente disciplina, che neppure prevedeva l'intervento dei servizi sociali territoriali nell'adozione internazionale, la novella del 1998 ha colmato quella lacuna, che comportava una negativa separazione fra intervento dei servizi e intervento degli enti, resa manifesta fra l'altro dalla prassi diffusa tra questi ultimi di far ripetere alla coppia, a pagamento, colloqui psicologici e specialistici già effettuati in sede di servizi locali.

La bontà della scelta del legislatore trova conferma del resto nella constatazione che più dell'80% delle coppie fa contemporaneamente domanda di adozione nazionale e di idoneità all'adozione internazionale: cosicché la mancata interazione fra enti e servizi comporterebbe (ed ha per lungo tempo comportato) interventi non coordinati, divergenze di valutazioni, duplicazione di parte delle procedure, aggravio di costi e di fastidi per le coppie aspiranti all'adozione. Servizi ed enti devono necessariamente interagire, secondo quanto prescrivono gli artt. 29 bis, 31, e 34 della nostra legge. Riesce impossibile immaginare una applicazione non meramente formale di quelle norme senza un rapporto costruttivo e un dialogo costante fra ente e servizio del territorio: come riesce impossibile immaginare un'efficace interazione ente/servizi quando l'ente ed il servizio abbiano le rispettive sede ai capi opposti della penisola.

Di ciò si mostra consapevole il regolamento previsto dall'art. 7 della legge 1998 n. 476, emanato dopo lunga gestazione col D.P.R. 1.12.1999 n. 492, il quale nell'art. 9 prevede che la Commissione per le adozioni internazionali, nel provvedimento autorizzativo, possa *“limitare l'autorizzazione all'ente ad operare per le persone residenti in una o più regioni d'Italia”*, e possa inoltre (art. 12) *“disporre la modifica dell'estensione territoriale della operatività dell'ente autorizzato”*. In armonia con questi principi, lo stesso art. 9 soggiunge che il provvedimento autorizzativo *“indica i Paesi o le aree geografiche in cui l'ente è autorizzato ad operare.”*

Tutto questo dimostra che il legislatore italiano ha inteso attribuire alla Commissione per le adozioni internazionali e agli organismi di intermediazione dalla stessa autorizzati un ruolo più ampio di quello che, nella convenzione de L'Aja, hanno rispettivamente le autorità centrali e i *duly accredited bodies*. Si tratta di un ruolo non meramente autorizzatorio e di controllo, ma di un ruolo attivo, di impulso di definizione e di scelta delle politiche adozionali del nostro paese, in conformità con lo spirito della legge ed in collaborazione con i servizi del

territorio e l'autorità giudiziaria minorile, e con possibilità di indirizzare le nostre risorse (cioè il flusso degli aspiranti genitori adottivi) là dove esse meglio possono corrispondere al preminente interesse dei minori stranieri in abbandono.

7. Gli effetti della nuova legge

Rispetto alla situazione di fatto venutasi a creare in quasi vent'anni di adozione internazionale libera, l'attuazione di questi principi non poteva che essere dirompente per i molteplici equilibri che nel frattempo si erano venuti a creare. I nuovi organismi di intermediazione infatti, ancorati al territorio in forza degli art. 39 ter lettera c) della legge e 9 lettera b) del Regolamento, potevano prendere in carico solamente le domande degli aspiranti genitori adottivi residenti nel territorio di loro competenza. Alcuni di essi a livello nazionale, altri a livello pluriregionale, altri infine limitatamente alla regione in cui avevano sede.

D'altra parte, avendo il legislatore scelto di escludere l'autorità centrale italiana (e cioè la C.A.I.) da ogni funzione anche sussidiaria di intermediazione, ed avendo riservato in esclusiva questo compito agli enti autorizzati, la possibilità di adottare un minore straniero era subordinata all'esistenza di un presupposto: l'esistenza *in loco* di un organismo autorizzato ad operare in quel dato territorio. Tale presupposto tuttavia era (ed è) meramente eventuale. Gli organismi di intermediazione sono infatti espressione del privato sociale o di scelte politiche regionali (a tutt'oggi, solo la Regione Piemonte ha istituito un servizio pubblico per l'adozione internazionale), cosicché il loro numero la loro ubicazione e la loro stessa nascita sono condizionati da molteplici fattori, che possono anche non sussistere in un determinato momento e in un determinato luogo. A ciò tuttavia può supplire, e di norma supplisce, l'esistenza di organizzazioni maggiormente strutturate, dotate di una rete di sedi operative con diffusione a livello nazionale che garantisca il contatto col territorio e con i suoi servizi. Naturalmente, gli organismi che rispondono a tale requisito sono poco numerosi, e, come tutti gli altri, possono operare solo nei paesi stranieri per i quali l'autorizzazione è stata chiesta ed è stata concessa.

Un altro fattore ha contribuito a diversificare profondamente il sistema introdotto dalla legge 1998 n. 476 dal precedente: la facoltà di scelta del paese d'origine, espressamente ed imprudentemente ricono-

sciuta dall'art. 31 lettera b) agli aspiranti genitori adottivi. È vero che tale facoltà esisteva di fatto anche in precedenza: ma non esisteva però, in precedenza, né l'obbligo di rivolgersi ad un ente autorizzato né il dovere di questo di accettare l'incarico. Come conseguenza di tutto ciò, si era venuto a creare da tempo un meccanismo assimilabile alle leggi di mercato: quelle che dovevano diventare "disponibilità all'adozione" secondo l'art. 29 *bis* della legge 1998 n. 476, erano in realtà flussi di domande, che si riversavano massicciamente e rapidamente su quegli organismi di intermediazione non autorizzati che promettevano di operare in quei paesi dove le adozioni erano più facili e più rispondenti alle aspettative degli aspiranti genitori adottivi. Valga per tutti l'esempio della Romania, dove, anteriormente alla formazione dell'albo, operavano venti organismi italiani di intermediazione muniti di autorizzazione ministeriale ed un numero imprecisato di enti non autorizzati, e dove, con la nuova normativa, ben trentasei enti avrebbero voluto operare. Il fenomeno non riguardava solo l'Italia: la situazione delle adozioni in Romania era così grave, e così elevato il rischio di mercato dei bambini, che le proteste del Segretariato della Conferenza de L'Aja prima, del Parlamento Europeo e della Commissione europea dopo, indussero quel Paese a sospendere, come ancora sono sospese, le adozioni internazionali.

8. L'Albo degli enti autorizzati

Sulla base delle nuove norme, in attuazione dei criteri previsti dall'art. 39 ter della legge e dall'art. 9 del regolamento, il primo Albo degli enti autorizzati, pubblicato il 31 ottobre 2000, comprendeva quarantacinque organismi di intermediazione. Le domande di iscrizione erano state ottantaquattro, per cui la selezione, che ne aveva accettate più della metà, non poteva dirsi eccessivamente rigorosa. Tuttavia, l'applicazione del criterio territoriale limitava la facoltà di scelta del paese d'origine a quei paesi per i quali l'ente di intermediazione esistente in loco era stato abilitato ad operare, venendo così a incidere sui più consistenti flussi di domande, che, come si è detto, si erano sviluppati indipendentemente dal nuovo criterio. Questa conseguenza era ben lungi dall'essere illegittima: la stessa Corte costituzionale affermerà poco tempo dopo (Corte cost., 6.6.01, n. 192) che non esiste nel nostro ordinamento un diritto ad adottare ma, se mai, un diritto ad essere adottati. E d'altra parte, come si è notato più sopra, in man-

canza di una competenza diretta dell'autorità centrale italiana nella fase dell'intermediazione, la possibilità di adottare in un determinato paese straniero era ed è subordinata dalla legge vigente all'esistenza di un organismo di intermediazione e alla sua volontà di operare in quel paese: elementi questi meramente eventuali, siccome rimessi alle energie e alle risorse del privato sociale.

Tuttavia, la scelta della Commissione, pur conforme al dettato normativo, non trovò il necessario supporto a livello governativo e non fu condivisa a livello politico, perché non solo non produceva consenso, ma incideva in maniera rilevante su posizioni consolidate. La contraria tesi ebbe perciò il sopravvento, e fu sostenuta dalla stessa Commissione per gli affari sociali della Camera, che, con la risoluzione n. 7-00997 approvata il 20 dicembre 2000, impegnò il governo *“a garantire comunque ad ogni coppia che ne faccia richiesta alla Commissione, di rivolgersi ad un ente diverso da quelli presenti nella propria area geografica di riferimento”*.

Il contrasto fra tale asserzione e il dettato normativo è troppo evidente perché valga la pena di spendervi parole: tanto che in seguito, e in tempi meno pressati da scadenze elettorali, la Commissione affari sociali tornerà sul punto, prospettando invece una contrarietà alla legge della norma regolamentare concernente il potere della Commissione di limitare l'autorizzazione a determinate zone del territorio nazionale. Ma nel frattempo chi scrive, non ritenendo di poter condividere l'interpretazione della norma imposta dalla risoluzione parlamentare, aveva già presentato le dimissioni da presidente della Commissione per le adozioni internazionali.

9. Considerazioni conclusive

I problemi giuridici e tecnico operativi posti dalla nuova normativa sugli enti di intermediazione sono molto complessi. Le note che precedono non hanno certo la pretesa di averne esaurito l'esame. Si è voluta piuttosto sottolineare la peculiarità della situazione italiana, dove l'obbligo dell'autorizzazione e il divieto dell'adozione privata o diretta (il c.d. “fai da te”) subentrano ad un periodo quasi ventennale di adozioni internazionali prive di adeguata regolamentazione e di adeguati controlli, perché lasciate alla libera intermediazione privata.

In questo stesso periodo, l'adozione internazionale è divenuta un fenomeno di massa, considerata da troppi non più una scelta consape-

vole, ma una scorciatoia o un ripiego per procurarsi un bambino. Tutto ciò è pericoloso, tanto più che anche in Italia l'adozione internazionale è destinata a crescere ulteriormente e forse ad attestarsi sui livelli di tipo nord europeo, dove rappresenta i nove decimi delle adozioni. Lo fanno prevedere il calo del tasso di fecondità, il forte desiderio di genitorialità anche svincolato dal rapporto di coppia, e la progressiva diminuzione dei bambini italiani adottabili dovuta al miglioramento dell'assistenza e del livello socioeconomico generale del paese.

Viceversa, senza massicci interventi dall'esterno non è purtroppo prevedibile un prossimo miglioramento della situazione dell'infanzia nei paesi del terzo mondo. Ancora a lungo, purtroppo, vi saranno paesi dove l'abbandono dell'infanzia costituirà una piaga sociale endemica. Ci troviamo perciò di fronte a due fenomeni: una forte "richiesta di bambini" da parte dei paesi ricchi fra cui appunto l'Italia, e una grande "disponibilità di bambini" nei paesi poveri o colpiti da catastrofi naturali o sconvolti dalla guerra. Questi due fenomeni sembrano complementari: sembra quasi che il primo possa essere lo sbocco più ovvio per il secondo. Tante adozioni internazionali quindi, e più in fretta che si può: così tutti saranno contenti.

Proprio questo è il pericolo. Come ogni bambino "ha diritto di essere educato nell'ambito della propria famiglia" (legge 4.5.83 n. 184, art. 1), così ogni bambino straniero ha diritto di essere educato nell'ambito della propria terra e del proprio paese di origine. E come all'adozione nazionale si ricorre (o si dovrebbe ricorrere) unicamente quando si è rivelato impossibile o vano aiutare la famiglia di origine a svolgere i propri compiti genitoriali, così all'adozione internazionale si deve ricorrere unicamente quando nel paese d'origine tutto si è cercato perché il bambino in abbandono trovi nella sua patria la famiglia sostitutiva di quella che gli è venuta a mancare. Ed allora gli enti di intermediazione non possono e non devono essere considerati come una strada più larga e più efficiente per trovare più in fretta il desiderato bambino, ma come dei collaboratori necessari della pubblica autorità, rivolti agli stessi obiettivi che il sistema adozionale italiano persegue fin dalla legge sull'adozione speciale del 1967: cercare una famiglia per un bambino, e non un bambino per una famiglia.